
| | |
|-----------------|--|
| Memo: | Positie stad Groningen in het 'bevingendossier', een doorkijk naar de toekomst en een aantal aandachtspunten daarbij |
| Betreft: | Handelingskader en communicatieboodschap |
| Van: | Projectdirectie Aardbevingen |
| Datum: | 23-09-2015 |

Het veranderende speelveld

- Uit de onderzoeken die NAM halverwege dit jaar heeft gepubliceerd blijkt dat de verwachtingenkaart ten aanzien van de seismische dreiging (pga-kaart) naar beneden is bijgesteld. Dit zal ook zijn effect krijgen in de nieuwe witte versie van de NPR van december 2015.
- We verwachten daarnaast dat rekenregels in de NPR (omgeven door verschillende veiligheidsfactoren) worden bijgesteld. We hebben geen zicht of dat een verzwaring of een verlichting van de norm betekent en of dit voor alle type gebouwen hetzelfde zal zijn.
- In december zal naar verwachting, naast de publicatie van de witte NPR, ook de NAM weer nieuwe gegevens publiceren, de minister een nieuw winningsbesluit nemen en er meer duidelijkheid zijn over de risiconormering (Cie Meijdam).
- De NCG zal waarschijnlijk op 4 november zijn concept MJP uitbrengen. We leveren hiervoor de bouwstenen voor de Stad aan.
- Halverwege volgend jaar sluit NAM haar onderzoek naar seismische activiteit af en dient zij een nieuw winningsplan in. Er volgt dan weer een nieuw besluitvormingstraject.

De gemeente Groningen opereert in dit continu veranderende speelveld. We zullen daarbinnen steeds onze positie opnieuw moeten bezien en bepalen, terwijl we vast houden aan een eigen koers. Met onze onderzoeken naar scholen, gebouwen en openbare ruimte zijn we al gestart om te zorgen dat ook binnen de stad voldoende kennis aanwezig is om maatregelen te kunnen nemen als dat nodig is. Ondertussen hebben we afspraken gemaakt over nieuwbouw in de stad en specifiek afspraken gemaakt over het Forum.

Positie van de Stad nu

Totdat we over nieuwe gevalideerde gegevens beschikken is ons handelingskader (en daarmee onze centrale boodschap) het volgende:

- *De stad Groningen ligt aan de rand van het Groninger gasveld, een gebied waar risico bestaat op bevingen. De omvang van dat gebied en de verdeling van de risico's daarbinnen is nog omgeven met veel onzekerheden. In het algemeen gaan we er van uit dat de stad wel geraakt kan worden door een beving elders in de regio, maar dat de kans op een zware beving die de stad raakt klein is.*

- *De Stad speelt op 'safe', zolang we nog weinig weten over de effecten van het terugdringen van gaswinning, het veiligheidsniveau waaraan gebouwen moeten voldoen, de omvang en de positie van de seismische contouren en de exacte plaats van de Stad daarbinnen.*
- *Voor het college staat namelijk voorop dat inwoners van de Stad veilig moeten kunnen wonen, werken en recreëren.*
- *Tegelijkertijd moet de economische groei van de stad doorgang kunnen blijven vinden. Daartussen zoekt de Stad steeds de balans.*
- *De maatregelen die we nu nemen in de stad liggen daarom vooral op het gebied van onderzoek, bijvoorbeeld naar risico's in de openbare ruimte en naar gebouwen zoals scholen en exemplarische gebouwen. Waar we bij deze onderzoeken zaken tegenkomen die eenvoudig en direct kunnen worden verbeterd met het oog op veiligheid, bijvoorbeeld zwakke hoge schoorstenen, pakken we dit in samenwerking met CVW op.*
- *Daar waar we nu al keuzes moeten maken, bijvoorbeeld bij nieuwbouw, gaan wij uit van gevalideerde normen en richtlijnen. Dat is op dit moment nog de voorlopige NPR van februari 2015, zoals bijvoorbeeld bij het Groninger Forum. Hierbij realiseren we ons dat tussentijdse aanpassingen als gevolg van gewijzigde inzichten niet of beperkt mogelijk zijn bij de bouw van dergelijke projecten.*
- *Eind 2015 verwachten we de uitkomst van landelijke onderzoeken en adviezen (SodM en Commissie Meijdam), alsmede de reacties van het ministerie van EZ en de NCG op de nieuwe inzichten en NPR. . Vanaf dat moment kunnen we, indien nodig en mogelijk, onze plannen gaan bijstellen. Dit doen we in nauwe samenwerking met de Nationaal Coördinator Groningen. Deze maakt zijn eigen prioritering verdeeld over vier clusters binnen het Meerjarenprogramma. De stad trekt daarbij, solidair met de regio, als cluster op.*

Positie stad en toekomstscenario's

We gaan er van uit dat in het kader van de NPR de cirkels kleiner zullen worden (i.e. de verwachtingswaarde van de seismische dreiging lager zullen zijn). Daar staat tegenover dat het onderzoek van NAM naar de kwetsbaarheid van gebouwen nog volop loopt. Hierbij wordt niet alleen naar de constructie gekeken, maar vindt ook volop onderzoek plaats naar kwetsbare bouwelementen zoals schoorstenen en gevelornamenten.

Hoeveel kleiner de witte NPR-cirkels worden en hoe ze ten opzichte van de Stad komen te liggen is nu nog niet geheel duidelijk. Op dit moment wordt in de groene NPR rekening gehouden met grondversnellingen tussen de 0,32g en 0,16g. We schetsen hieronder twee mogelijke scenario's voor het vervolg:

1. Dreiging/ verwachtingswaarde is in Stad lager en komt overeen met de tussenresultaten van mei dit jaar: 0,2g en lager;
2. Dreiging/verwachtingswaarde is voor de Stad veel lager en komt tot een maximum van 0,12g aan de oostgrens van de gemeente; 0,12g¹ en lager.
3. Dreiging/verwachtingswaarde is in Stad verwaarloosbaar, Stad ligt buiten de 1,0 grens; Lager dan 0,1g.

¹ 0,12g is de versnelling die kan leiden tot grote schade bij bepaalde categorieën huizen (brief minister januari 2014). Wij gaan er hierbij vanuit dat er dan bij deze versnelling een verwaarloosbare kans op instortingsgevaar tgv aardbevingen is.

Het handelingskader voor *scenario 1* ligt dicht tegen dat van het huidige kader aan. We doen wat nodig is op basis van de huidige inzichten. Het kan niet uitgesloten worden dat bepaalde categorieën gebouwen risico's lopen. We doen daarom daar onderzoek waar de risico's het hoogst verwacht worden. Als het nodig is zetten we in op versterkingsmaatregelen, in overleg met de NCG. Dit scenario betekent dat het MJP in stand blijft, maar waarschijnlijk iets lichter kan worden uitgevoerd. Het advies om aardbevingsbestendig te bouwen zal nagenoeg in de hele stad blijven gelden.

Bij *scenario 2* moet nadrukkelijker naar andere factoren gekeken worden dan alleen naar de contouren. Het gaat hier om maatwerk, gericht op specifieke typologieën gebouwen, in combinatie met zaken als ouderdom, staat van onderhoud en de ondergrond. Daarnaast zal ook het gebruik van een gebouw de prioritering voor een vervolgtraject bepalen.

Er blijft een risico van vallende bouwelementen zoals schoorstenen e.d. De kans op schade blijft bestaan (de zwaarste beving bij Huizinge had een maximale versnelling van 0,08g) en in een deel van de stad blijft het advies om aardbevingsbestendig te bouwen. Daarnaast blijft aandacht nodig voor zaken als infrastructuur en het monumentale karakter van Groningen, inclusief brede publieke gebruik daarvan. Een aanpassing van het MJP lijkt in dit scenario wel aan de orde.

Het handelingskader voor scenario 2 kan dan als volgt luiden:

- *De stad Groningen ligt aan de rand van het Groninger gasveld, een gebied waar risico bestaat op bevingen. De meest recente inzichten laten zien dat de Stad, vanwege haar positie aan de rand, enkel met relatief lichte bevingen te maken kan krijgen.*
- *Gezien de verwachte seismische dreiging gaan we er van uit dat de meeste gebouwen in de Stad sterk genoeg zijn om tegen dergelijke bevingen bestand te zijn. Wel kan schade optreden.*
- *De gemeente zet zich maximaal in voor haar inwoners in om er voor te zorgen dat eventuele schade snel en adequaat wordt opgepakt. Daarnaast maakt de gemeente zich hard om bestaande en nieuwe regelingen ook van toepassing te laten zijn voor inwoners van de Stad als dat in de ogen van de gemeente aan de orde is.*
- *Voor bestaande bouw geldt dat verschillende soorten gebouwen nog wel om nader onderzoek vragen, zoals monumenten, hoogbouw, oudbouw en andere typologieën. Versterkende maatregelen kunnen voor een aantal van deze gebouwen nog steeds noodzakelijk zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor specifieke gebouwen met een hoge ouderdom, slecht onderhoud of op 'slappe' grond.*
- *Daarnaast moeten we aandacht blijven houden voor losse elementen aan gevels, vanwege het gevaar van losraken en vallen. Dit betreft vooral het centrum en de oostkant van de Stad.*
- *Voor nieuwbouw geldt dat we uitgaan van het bouwbesluit. We adviseren eigenaren van gebouwen rekening te houden met de NPR voor aardbevingsbestendige bouw, zolang deze nog geen onderdeel van het bouwbesluit is.*
- *De maatregelen die we nu nemen in de stad liggen vooral op onderzoek en maatregelen daar waar de veiligheid verder kan worden verbeterd, zoals bij losse elementen aan gevels. Onderzoek naar diverse typologieën, evenals kwetsbare gebouwen moet duidelijk maken of versterkende maatregelen aan de orde zijn, ook met het oog op de lange termijn.*
- *Waar maatregelen moeten worden genomen, pakken we die voortvarend op. Dit doen we in nauwe samenwerking met de Nationaal Coördinator Groningen. De stad trekt daarbij, solidair met de regio, als apart cluster op.*

- *De gemeente bepleit verder een public review op de huidige meetgegevens, om zo nog meer zekerheid te krijgen over de risico's. De gemeente zal ontwikkelingen hieromtrent op de voet volgen.*
- *Door aan deze zaken de juiste aandacht te geven kunnen inwoners en bezoekers in de Stad veilig wonen, werken en verblijven en staat de Stad niets in de weg om door te groeien als economisch en cultureel centrum in de regio, dat voorop wil blijven lopen bij duurzaamheidsontwikkelingen.*

Bij scenario 3 gaan we uit van de situatie dat de stad als geheel buiten de grens van 0,1g komt te liggen. In dat geval is er geen versterkingsvraagstuk voor de stad, een zeer beperkte opgave aangaande onderzoek naar mogelijk enkele panden die afhankelijk van bijvoorbeeld de staat van onderhoud om aandacht vragen. Onderzoek naar verschillende typologieën is in de Stad mogelijk niet meer aan de orde. Dit geldt eveneens voor brede onderzoeken naar bijvoorbeeld losse elementen aan gebouwen (op kleinschalig niveau kan aandacht nog wel nodig zijn). Wel houdt de Stad nog steeds te maken met (beperkte) schade aan gebouwen door trillingen.

De aandacht zal in dit scenario vooral uitgaan naar het kiezen en verklaren van de nieuwe opstelling van de gemeente enerzijds en verantwoording over keuzes uit het verleden anderzijds. Met name de investering die gemoeid gaat het met versterken van het Groninger Forum springt daarbij in het oog.

Reactie indien scenario 3 bewaarheid wordt:

- *Dit is goed nieuws voor de stad. De onzekerheid en de dreiging die daarmee een tijdlang over de Stad hing, is opgelost. De Stad kan gewoon blijven doorgroeien als economisch en cultureel centrum in de regio waar het veilig wonen, werken en verblijven is.*
- *De Stad houdt weliswaar met effecten van bevingen te maken, maar dit betreft vooral lichte schade. Weliswaar kan dit bij inwoners die dit treft tot veel ergernis en ongenoegen leiden, maar het is niet van invloed op het goede functioneren van de Stad. Individuele inwoners die met schade te maken krijgen kunnen rekenen op ondersteuning van de gemeente als dat nodig is.*
- *We blijven ontwikkelingen rond de seismische activiteit in de regio in de gaten. Nu en in de toekomst. Indien nodig schalen we op met onderzoek en maatregelen. Waar we in de regio de helpende hand kunnen bieden, doen we dat.*

Het handelingskader luidt dan als volgt:

- *De stad Groningen ligt aan de rand van het Groninger gasveld, een gebied waar risico bestaat op bevingen. De meest recente inzichten laten zien dat de Stad, vanwege haar positie aan de rand, enkel met lichte bevingen te maken kan krijgen.*
- *De verwachte seismische activiteit waar we in de stad mee te maken krijgen, is dusdanig laag dat gebouwen in de Stad, als ze voldoen aan het Bouwbesluit, sterk genoeg zijn om dergelijke bevingen te weerstaan. Ook voor nieuwbouw kan worden volstaan met het bouwbesluit. Wel kan (lichte) schade optreden.*
- *De gemeente zet zich maximaal voor haar inwoners in om er voor te zorgen dat eventuele schade snel en adequaat wordt opgepakt. Daarnaast maakt de gemeente zich hard om bestaande en nieuwe regelingen ook van toepassing te laten zijn voor inwoners van de Stad als dat in de ogen van de gemeente aan de orde is.*
- *Daar waar nodig besteedt de gemeente wel extra aandacht aan bestaande bouw. Dit zal gaan om individuele gebouwen waarover vragen ontstaan nav typologie, staat van onderhoud en type ondergrond. Daarnaast moeten we in specifieke gevallen aandacht blijven houden voor losse*

elementen aan gevels, vanwege het gevaar van losraken en vallen. Risico's hieromtrent worden laag ingeschat.

- *Als maatregelen aan de orde zijn, pakken we die voortvarend op. Dit doen we in nauwe samenwerking met de Nationaal Coördinator Groningen. Waar we in de regio een helpende hand kunnen bieden, doen we dat.*
- *De gemeente bepleit wel een public critical review op de huidige meetgegevens, om zo nog meer zekerheid te krijgen over de risico's. De gemeente zal ontwikkelingen hieromtrent op de voet volgen.*
- *Door aan deze zaken de juiste aandacht te geven kunnen inwoners en bezoekers in de Stad veilig wonen, werken en verblijven en staat de Stad niets in de weg om door te groeien als economisch en cultureel centrum in de regio, dat voorop wil blijven lopen bij duurzaamheidsontwikkelingen.*

Aandachtspunten:

- De teruggang in seismische contouren bij scenario 2 en 3 is mogelijk dermate groot, dat sommigen de waarde hiervan in twijfel zullen trekken en zullen beoordelen als 'wishful thinking' van NAM, NCG en de overheden. De **public/critical review** waartoe eerder werd opgeroepen, kan dit ondervangen.
- Verder zal een forse verlaging van de seismische dreiging ook gevolgen hebben voor de **regelingen** die in de stad gelden, zoals de regeling meerkosten aardbevingsbestendige nieuwbouw. Daarnaast wacht een aantal stadjes op de regeling waardevermeerdering. Mogelijk zal de regeling voor de stad in het geheel niet van toepassing zijn. Resultaat is een aantal boze en gefrustreerde inwoners. Blijvende lobby en inzet om deze regelingen ook voor de Stad van toepassing te laten zijn, kan aan de orde zijn.
- Ook moeten **lopende of pas afgeronde onderzoeken** tegen het licht van nieuwe inzichten worden gehouden. Scenario 2 en met name 3 zal bijvoorbeeld grote implicaties kunnen hebben voor de conclusies die worden getrokken bij de exemplarische gebouwen, de scholen en de scan op de openbare ruimte. Complicerend is de timing van openbaarmaking van de onderzoeken in relatie tot de nieuwe seismische gegevens. Bij de publicatie van de onderzoeksresultaten zullen we dit continu moeten benadrukken. Indien speculaties over scenario 3 voortijdig veelvuldig plaatsvinden, kan overwogen worden de publicatie van de rapporten uit te stellen en/of de rapporten te laten aanpassen.

Bij scenario 2 en met name 3 kunnen verder vragen ontstaan over de ingezette versterkingsmaatregelen die in de stad al zijn toegepast. Met name rondom het **Groninger Forum** kan deze discussie gaan spelen.

Argumenten om door te gaan op de ingeslagen weg met het Groninger Forum:

- Veiligheid staat voorop voor de gemeente. Nieuwe kaartjes die tussentijds verschijnen geven een indicatie van de richting waarop het gaat. We hebben daarover echter nog geen zekerheid. Wij hebben in dit dossier steeds vastgehouden aan het uitgangspunt dat wij het moeten doen met de kennis die we hebben. Het gaat dan om gevalideerde gegevens. Dat is nog steeds de groene versie van februari jongstleden. Wij moeten nu opdracht geven. Daarbij kan het niet anders dan dat we dit doen met gegevens die gevalideerd zijn.
- Als de witte NPR er is op 1 december (in het verleden werd het altijd later) en we daar mee zouden kunnen gaan rekenen, dan betekent dit minimaal een halfjaar extra vertraging. Dit heeft

te maken met het feit dat we dan opnieuw moeten herontwerpen en opnieuw onderhandeling moeten met de verschillende partijen.

- 

(10)(2b)
- Daarnaast geldt dat we verder moeten kijken dan de contouren. We moeten ook veiligheidsfactoren betrekken (veel gebruikers, publieke functie, hoog gebouw) waarmee in de NPR wordt gerekend. De combinatie daarvan bepaalt uiteindelijk welke maatregelen noodzakelijk zijn. Ook dit is onderdeel van de NPR. (Overigens hebben we in de berekeningen voor het herontwerp gezien dat ook bij lagere seismische dreiging maatregelen aan de hoofdconstructie aan de orde zijn.)
- Verder geldt dat is afgesproken dat bij de oplevering van het Groninger Forum het gebouw wordt getoetst aan de dan vigerende normstelling. Als uit deze toets blijkt dat nadere aanpassing of versterking van het gebouw alsnog nodig is, dan treden partijen op dat moment in overleg over de dan ontstane situatie.